REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

San Andrés Isla, treinta (30) de Abril de dos mil catorce (2014)

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

REFERENCIA	: EXP. No. 88-001-33-33-001-2014-00059-01
CLASE DE PROCESO	: ACCIÓN DE TUTELA 2ª INSTANCIA
ACCIONANTE	: AMAURY ANDRÉS ÁLVAREZ RAMOS
ACCIONADO	: OFICINA DE CONTROL DE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA-OCCRE

1. OBJETO DE LA PROVIDENCIA.-

Procede la Sala a resolver la IMPUGNACIÓN, interpuesta por el ACCIONANTE contra el fallo de tutela proferido por el Juzgado Único Contencioso Administrativo de este Circuito Judicial, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor AMAURY ANDRÉS ÁLVAREZ RAMOS contra la OFICINA DE CONTROL DE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA-OCCRE.

2. ANTECEDENTES

El ciudadano AMAURY ANDRÉS ÁLVAREZ RAMOS, presentó Acción de Tutela, ante el Juzgado Único Administrativo del Circuito de este Distrito Judicial por considerar vulnerado los derechos fundamentales de petición y debido proceso, con base en los siguientes:

2.1. Hechos.

El accionante manifiesta que:

1. *"Desde hace varios años vengo en una lucha con la oficina de la Occre y basado mi tarjeta provisional No. 36665 expedida el 04-09-1992, donde demuestro haber adquirido un derecho legalmente constituido"*.

2. "*Hoy por hoy y al modo de ver del señor Director, esta tarjeta no tiene ningún valor ya que es hasta la presente y no se me ha valorado dicho documento, a pesar de haber rendido varias declaraciones ante la oficina de la Occre, sección jurídica, en otros casos a diferentes personas si le han resuelto su situación residencial fundamentado con dicho documento"*.

3. Ha presentado varios derechos de petición con la finalidad de que se aclare su situación, sin obtener respuesta alguna.

4. La entidad demandada no ha valorado la tarjeta antes mencionada ni las declaraciones de JESÚS ENRIQUE GALLARDO MANTILLA, RAFAEL BERRIO ARAGON y NELLY OTERO MANTILLA, y además, no ha citado a dichas personas para que se ratifiquen en su declaración.

5. *"Con este silencio administrativo positivo, y sin haber valorado los principios de la sana crítica y doctrinaria las pruebas testimoniales que en su oportunidad fueron arrimadas junto con mi solicitud, circunstancia que hasta la presente, guardan un silencio, y además de haber rendido hace varios meses declaraciones ante la oficina jurídica, circunstancia a que conlleva interpusiera los recursos de ley señalados en nuestro ordenamiento jurídico legal para procurar una defensa técnica a mi derecho fundamental. Se viola de parte del señor Director el Debido Proceso Art. 29 de la C.N. y a la defensa Art. 13 de la C.N."* (Sic)

2.2. Pretensiones del Accionante.

Con base en lo anotado, solicita el accionante:

"En virtud de su previo estudio y análisis de mi respectivo expediente y en especial la tarjeta de residente provisional y en su leal saber y entender ordene al Director de la Occre se valore la respectiva tarjeta provisional se expida la tarjeta definitiva de conformidad con el Decreto 2762 de 1991 del Art. 2°."

2.3. Trámite de Instancia.

La presente tutela, fue admitida por el Juzgado Único Administrativo del Circuito de San Andrés, Islas, mediante proveído de fecha 14 de febrero de 2014, en el que se ordenó su traslado a la entidad accionada a efectos de que en el término de cuarenta y ocho (48) horas se pronuncie sobre los hechos y pretensiones materia de la presente acción.

2.4. Informes del Accionado.

La Oficina de Control y Circulación de Residencia-OCCRE del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante escrito de fecha febrero 20 de 2014 y por intermedio de su Director Administrativo, Dr.

JOSEPH BARRERA KELLY, descorrió de manera extemporánea el traslado de la presente acción, informando que el accionante solicitó que se le informara en qué estado estaba el reconocimiento al derecho de residencia en el Departamento Archipiélago de conformidad con lo establecido en el literal c) artículo 2° del decreto 2762 de 1991, petición que realizó con fundamento en la tarjeta provisional de residencia No. 36665 de abril 04 de 1992 y fecha de vencimiento 31 de enero de 1993.

Que una vez recibida dicha petición, la entidad procedió de inmediato a verificar en su base de datos sobre los dichos del tutelante, donde no se encontró ningún tipo de solicitud de residencia a su nombre, por lo que se citó al peticionario para que rindiera una declaración libre con el fin de esclarecer los hechos de su petición.

Indica, que el 17 de mayo de 2013 se llevó acabo la mencionada diligencia de versión libre al actor, en donde manifestó: "que no ha radicado ningún tipo de documento para obtener el derecho que dice tener", por tanto, con base en ello, mediante oficio de mayo 20 de 2013 se le resolvió su petición "indicándole que para que se proceda al estudio del derecho que demanda debe anexar unos requisitos previamente establecidos en la Ley".

Señala, que el señor AMAURY ANDRÉS ÁLVAREZ RAMOS mediante escrito radicado el 27 de mayo de 2013, presentó solicitud de residencia anexando los siguientes documentos: fotocopia simple del registro civil de nacimiento, fotocopia de la cédula de ciudadanía, fotocopia simple de la tarjeta de residencia provisional, copia de antecedentes judiciales, certificado de ingresos certificado por un contador, certificado de cuenta bancaria, certificado donde informa que no posee respaldo comercial, certificado laboral, tres referencias personales, fotocopia simple del registro civil de nacimiento de KEVIN Y MATHEO ÁLVAREZ FLOREZ y contrato de arrendamiento.

Afirma, que la entidad en repetidas ocasiones le indicó al accionante de manera verbal, que radicara los documentos que le faltaban para poder entrar a definir su situación de fondo, documentos que nunca fueron allegados, por lo que mediante Resolución de febrero 19 de 2014 le resolvieron de fondo la petición.

Asevera, que la tutela se torna improcedente, debido a que no se demuestra que se le esté causando un perjuicio irremediable y no se interpone como mecanismo transitorio, además, el hecho generado de la supuesta violación ya desapareció al haberse notificado el acto que resuelve de fondo su situación, por tanto, se está ante un hecho superado.

Por lo anterior, solicita que no se tenga en cuenta las pretensiones del accionante y por tanto, se declare improcedente el amparo solicitado, toda vez,

que carecen de fundamentos fácticos y legales para prosperar, además del carácter residual y subsidiario de la acción de tutela y por habérsele resuelto de fondo el recurso de reposición.

2.5. Sentencia de Primera Instancia.

El Juzgado Único Administrativo del Circuito de San Andrés, Islas, en Sentencia calendada once (11) de marzo de dos mil trece (2013), resolvió: *"**PRIMERO: NO TUTELAR** el derecho fundamental de **PETICIÓN,** solicitado por el Sr. AMAURY ANDRÉS ÁLVAREZ RAMOS, identificado con cédula de ciudadanía número 18.002.576 expedida en San Andrés Isla, por encontrarnos frente a un **HECHO SUPERADO**. **SEGUNDO: PREVENIR** a la Oficina de Control de Circulación y Residencia-OCCRE, para que en lo sucesivo evite incurrir en los hechos u omisiones que originaron la presente acción de tutela, so pena de la sanción por desacato establecida legalmente. **TERCERO: NOTÍFIQUESE** la presente sentencia en la forma ordenada en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991. **CUARTO:** Si el fallo no fuere impugnado, **ENVIAR** a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, según lo dispone el artículo 31 del decreto 2591 de 1991."*, por considerar, que la respuesta dada al accionante resolvió su petición y, en caso de no estar de acuerdo con dicha decisión, cuenta con los recursos de ley a fin de que impugne la medida adoptada por el extremo pasivo.

Señala, que aun cuando la respuesta de la petición del accionante, fue notificada cuando había vencido el término con el que contaba la autoridad para emitirla, a la fecha ha desaparecido el objeto de la presente acción, habida cuenta que la razón que motiva la tutela, fue resuelta por parte de la accionada.

2.6. Impugnación.

Inconforme con la decisión de primera instancia, el accionante impugnó la decisión del Juez de Primera Instancia, procurando que el Juez de segunda instancia revoque o modifique el fallo de 1ª instancia.

Como fundamento de su impugnación manifiesta, que *"no puede aceptar lo previsto en la resolución No. 000833 de febrero 19 de 2014 proferida por el señor Director de la Occre en donde se me declara en forma irregular y al abandono de 5 días de la Islas. Inaudito, pues nótese que desde un tiempo cuando tubo (sic) inicio el decreto 2762 de 1991 presenté solicitud de trámite y misteriosamente se han refundido, extraviado, perdido, etc., no solamente mis documentos, sino de muchas personas más que hoy atraviesan por el mismo calvario que en este momento yo sufro"*.

Alega, que *"si bien es cierto que a las luces del Art. 177 del C.P.C. la carga de la prueba corresponde a las partes, tampoco es menos cierto que el Art. 183 ibídem establece cuales son las oportunidades legales para solicitarlas y yo las solicité en el término establecido para ello. Siendo así las cosas debió el Sr. Director decretar las pruebas allí*

solicitadas, para así respetar el debido proceso, pues de haberlo hecho, otro hubiese sido el curso de esta actuación administrativa. Pero no fue así, aquí obró la MALA FE y la INJUSTICIA".

2.7 Trámite Procesal Segunda Instancia

El proceso se radicó en esta Corporación el día veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014), fecha en la que también, fue repartido e ingresado al Despacho para su conocimiento.

Se registra proyecto de fallo el veinticinco (25) de abril de dos mil catorce (2014), (fl. 36 cdno. impugnación)

3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

3.1. Fundamentos Jurídicos.

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución de 1991, se prevé como el mecanismo garante que tienen todas las personas para la protección judicial inmediata de sus derechos fundamentales. Así, y como surge de amplísima fuente jurisprudencial, dicha acción tiene por objeto el restablecimiento inmediato y efectivo de los derechos fundamentales que han sido violados mediante mandatos judiciales inmediatos y perentorios, para que el responsable de la agresión o amenaza cese la acción u omisión.

A su vez, el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, señala que "la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar los derechos constitucionales fundamentales". Del mismo modo, hace extensivo dicho mandato a los particulares, en los casos específicamente determinados en la ley.

De los preceptos mencionados se puede concluir que, para que proceda la acción de tutela en un asunto determinado, se requiere que existan elementos objetivos de los cuales se pueda inferir una amenaza o vulneración cierta de derechos fundamentales, bien sea por una acción o una omisión de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de los particulares.

Así las cosas, quien acuda a la acción de tutela en procura de obtener la protección de los derechos fundamentales que considera conculcados, debe, como cuestión inicial, acreditar, siquiera sumariamente, el hecho vulnerador,

es decir, la amenaza o afectación directa del bien jurídico susceptible de amparo.

3.3. Del Problema Jurídico.

El problema jurídico, que debe desatar la Sala en esta oportunidad, consiste en determinar: (i) ¿si, la solicitud de petición de residencia elevada por el accionante ante la OCCRE, debe ser resuelta dentro del término señalado en la ley para resolver los derechos de petición, o por si el contrario, da inicio a una actuación administrativa y por tanto estaría sometida a un procedimiento administrativo?; (ii) una vez determinado lo anterior, ¿ si los derechos fundamentales de petición y debido proceso del señor AMAURY ANDRÉS ÁLVAREZ RAMOS han sido vulnerados por parte de la OCCRE?.

3.4 Caso en Concreto.

Encuentra este Despacho Judicial, que la principal alegación del accionante, consiste en que en el acto administrativo mediante el cual se le resolvió su petición, no se le dio ningún valor probatorio a las pruebas aportadas, lo cual viola los derechos al debido proceso y defensa.

Por su parte, la entidad accionada alega en su contestación, que el tutelante no había radicado solicitud por lo cual fue citado a declaración libre, y posteriormente, radicó solicitud de residencia el 27 de mayo de 2013, allegando para ello varios documentos, no obstante, en repetidas ocasiones se le indicó de manera verbal que radicara los documentos que le hacían falta, los cuales no allegó, por tanto, el 19 de febrero de 2014 se le resolvió de fondo, negando su petición.

Al analizar la demanda y su contestación, la Sala considera pertinente destacar los siguientes aspectos, con el fin de determinar de manera precisa el orden cronológico de la situación fáctica que se debate en el *sub examine,* para establecer el debido proceso en la actuación administrativa:

1. Al señor Amaury Andrés Álvarez Ramos le fue expedida una tarjeta de residencia provisional en el año 1992 (fl. 6 cdno. 1ª inst.).

2. El accionante elevó solicitudes para que le informaran respecto de su tarjeta definitiva, radicadas bajo los números: 1783, 1966 y 9110 (fl. 16 cdno. 1ª inst.).

3. La entidad accionada observa que no hay solicitud de residencia definitiva, por lo cual cita al tutelante para que rinda declaración libre (fl. 16 cdno. 1ª inst.).

4. La OCCRE afirma que en la declaración, el actor "indica que no ha radicado ningún tipo de documento para obtener el derecho que dice tener" (reverso fl. 13 cdno. 1ª inst.).

5. La entidad tutelada el 20 de mayo de 2013, resuelve las peticiones con radicados 1783, 1966 y 9110 referidas a su tarjeta definitiva, "indicándole que para que se proceda al estudio del derecho que demanda debe anexar unos requisitos previamente establecidos en la Ley" (reverso fl. 13 y fls. 17-18 cdno. 1ª inst.).

6. En cumplimiento de lo anterior, mediante escrito con radicado entrante 12821 de mayo 27 de 2013, el tutelante radica solicitud de residencia, allegando para ello los siguientes documentos: "fotocopia simple del registro civil de nacimiento, fotocopia de la cédula de ciudadanía, fotocopia simple de la tarjeta de residencia provisional, copia de antecedentes judiciales, certificado de ingresos certificado por un contador, un certificado de cuenta bancaria, certificado donde indica que no posee certificados comerciales, un certificado laboral, tres (3) referencias personales, fotocopia simple del registro civil de nacimiento de KEVIN Y MATHEO ÁLVAREZ FLOREZ y contrato de arrendamiento" (reverso fl. 13 cdno. 1ª inst.).

7. La accionada afirma, que de manera verbal en repetidas ocasiones le indicó al accionante "que radicara los documentos que le faltaban para poder entrar a definir su situación de fondo, documentos que nunca llegaron,..." (Reverso fl. 13 cdno. 1ª inst.).

Ahora bien, al determinar lo anterior conforme a las pruebas que obran en el expediente y lo señalado por las partes, tanto en su demanda como en la contestación de la misma, procede la Corporación al estudio del caso.

El derecho de petición como derecho fundamental, se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, el cual establece: *"toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derecho fundamentales"*; y asimismo, está reglamentado en la Ley 1437 de 2011- *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*.

La H. Corte Constitucional[1] sobre este derecho fundamental ha señalado: (i) el derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los

[1] CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-569 de julio 26 de 2007, Ref. Exp.: T-1601203. MP: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA: *"a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.*

mecanismos de la democracia participativa; (ii) el núcleo esencial de este derecho reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la respuesta debe cumplir con los siguientes requisitos: 1) oportunidad, 2) debe resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado y 3) ser puesta en conocimiento del peticionario; (iv) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado; (v) ante la imposibilidad de dar respuesta dentro del término establecido en la ley para ello, la autoridad deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual realizará la contestación y (vi) la figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición.

Asimismo, el legislador ha establecido que el derecho de petición es una de las formas mediante la cual se pueden iniciar las actuaciones administrativas (Art. 4° CPACA). De esta manera, es importante diferenciar el derecho de petición que da inicio propiamente a un procedimiento administrativo con el cumplimiento de cada una de sus etapas y que culmina con la expedición de un acto administrativo, que es mediante el cual la administración da respuesta a lo pedido; del derecho de petición mediante el cual se solicita algo (información, copias, consulta, etc.) que no requiere el cumplimiento de todo un procedimiento para que la administración de respuesta de fondo a lo solicitado.

En el *sub lite*, del informe presentado por la accionada respeto de la tutela, se constata que el actor sí había radicado unos documentos para la expedición de

---

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.
c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.
d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.
e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.
f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.
g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.
h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.
i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias (...)".

su tarjeta en el año 1992, por lo cual, le fue expedida la tarjeta provisional que se observa a folio 6 del cuaderno de primera instancia, por tanto, no es de recibo que la autoridad de control poblacional en su contestación señale que en la declaración rendida por el peticionario, éste "indica que no ha radicado ningún tipo de documento para obtener el derecho que dice tener,...", pues, tal como presenta dicha afirmación, significaría que ÁLVAREZ RAMOS jamás hizo diligencias ante la entidad para definir su situación, ya en forma provisional, ora en forma definitiva, dado que, como se evidencia de la obtención de la referida tarjeta provisional, el tutelante si efectuó trámites para tal fin, y por otro lado, también elevó peticiones relacionadas con su tarjeta de residencia definitiva con antelación a la petición formal presentada el 27 de mayo de 2013 y al acto administrativo por medio del cual se resolvió de fondo ésta última petición.

Así las cosas, conforme a las normas y jurisprudencia señalada en precedencia, el accionante con su petición de fecha 27 de mayo de 2013, dio inicio a un procedimiento administrativo referente a su residencia definitiva en el Departamento Archipiélago, adjuntando para lo anterior, tal como fue informado por la OCCRE en oficio de mayo 20 de 2013 (fls. 17-18 cdno. 1ª inst.), varios documentos como soporte de su solicitud.[2]

El literal c) del artículo 7° del Decreto 2762 de 1991[3], señala: *"Podrán fijar temporalmente su residencia en el Archipiélago las personas que obtengan la tarjeta correspondiente, por una de las siguientes razones: c) Encontrarse en la situación prevista por el literal a) del artículo 3o. del presente Decreto"*; el literal a) del artículo 3° del mismo decreto establece: *"Podrá adquirir el derecho a residir en forma permanente en el Departamento Archipiélago quien: a) Con posterioridad a la fecha de expedición de este Decreto, contraiga matrimonio o establezca unión permanente con un residente, siempre que se fije el domicilio común en el Departamento, a lo menos por 3 años continuos. Al momento de solicitar la residencia permanente se deberá acreditar la convivencia de la pareja"*; finalmente el artículo 8° de la misma normativa preceptúa: *"**La tarjeta de residencia temporal será expedida, a quien cumpla con los requisitos de este Decreto**, por la Oficina de Control de Circulación y Residencia a través de las oficinas de turismo, agencias de viajes, despachos de las líneas aéreas o empresas de transporte marítimo de pasajeros. **Para la expedición de la tarjeta, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los requisitos de este Decreto, la densidad poblacional en el Archipiélago, la***

[2] Copia simple del registro civil de nacimiento, fotocopia de la cédula de ciudadanía, fotocopia de la tarjeta de residencia provisional, copia de antecedentes judiciales, certificado de ingresos, certificado de cuenta bancaria, certificado donde indica que no posee certificados comerciales, certificado laboral, tres (3) referencias personales, copia simple del registro civil de nacimiento de KEVIN y MATHEO ÁLVAREZ FLOREZ y contrato de arrendamiento, (reverso fl. 13 cdno. 1ª inst.).-

[3] Por medio del cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.-

suficiencia de sus servicios públicos y las condiciones personales del solicitante*" (subraya y negrilla fuera de texto)*.

En este orden de ideas, en el sub examine se está frente a una solicitud que da inicio a un procedimiento administrativo propiamente dicho, y no frente a un derecho de petición que debe ser resuelto sin el agotamiento previo de unas etapas y de unos términos, aclarando que dicha solicitud y/o actuación iniciada por el accionante, implica el ejercicio del derecho de petición (petición de residencia).

Así las cosas, como quiera que es un derecho de petición que requiere el agotamiento de ciertas etapas, se procederá a reiterar el procedimiento administrativo que debe cumplir a cabalidad la entidad accionada, previo a dar respuesta a la tan mencionada petición de residencia, tal como se determinó por esta Corporación en el fallo de tutela de abril 23 de 2013, proferido dentro de la Acción de Tutela instaurada por JAYSON CAÑON BERNAL en contra de la OCCRE, en dicha providencia se estableció lo siguiente:

> "De conformidad con el artículo 34 de la Ley 1437 de 2011, las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal establecido en dicha ley, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales; asimismo, establece que en lo no previsto en dichas leyes especiales se aplicarán las disposiciones de la parte primera del CPACA.
>
> Para el caso objeto de estudio, encontramos que la Junta Directiva de la Oficina de Control y Circulación de Residencia-OCCRE, mediante el Acuerdo 001 de 2002[4] reguló el trámite que se debe agotar previo a la decisión de expedición de tarjetas de residentes permanentes y temporales. El artículo vigésimo quinto del aludido acuerdo, establece el trámite de la solicitud de residencia:
>
> > *"Cuando el solicitante presente la documentación respectiva en forma completa, se le expedirá un certificado como constancia de que se encuentra en trámite su petición dejando la salvedad que no concede los derechos propios de los residentes, señalados por el Decreto 2762 de 1991.*
> > *En caso que los documentos allegados con la solicitud sean insuficientes. Se le dará un plazo hasta de cinco (5) días hábiles al interesado para que complete la documentación; vencido los cuales en caso de no complementarse se negará la solicitud.*
> > *Una vez completa la documentación, la OCCRE contará con un mes, prorrogable una sola vez por igual termino, para decretar y practicar pruebas adicionales a las presentadas; una vez la documentación solicitada demuestra el derecho invocado se otorgará la residencia por medio de resoluciones del Director de la OCCRE.*
> > *Agotado el procedimiento anterior, será expedido un comprobante de solicitud de manera provisional, mientras se hace entrega de la tarjeta definitiva, dejando constancia que se encuentra definida su situación jurídica en el Departamento, transcurriendo máximo seis (6) meses para su expedición.*

[4] "Por medio del cual se establece el procedimiento para la autorización de cambio de domicilio, y la expedición de tarjetas de residencia permanente y temporal dentro del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina."

La solicitud que no demuestre los requisitos exigidos para la obtención de la residencia en el Departamento, será negada mediante resolución proferida por el Director de la OCCRE. Contra este acto proceden los recursos de reposición ante el director de la Oficina y apelación ante el Gobernador del Departamento, en los términos del artículo 6 del decreto 2171 del 12 de octubre del 2001".

De la anterior normativa, observa la Sala que el trámite allí indicado se encuentra incompleto, debido a: 1) no indica el término con que cuenta la OCCRE para resolver si la documentación está completa y por tanto expedir el certificado de constancia de que se encuentra en trámite la petición, o por el contrario, para indicar que está incompleta; y 2) desde cuándo empieza a contar el término de un (1) mes con que cuenta para decretar y practicar pruebas.

En tal sentido, de conformidad con el artículo 34 del CPACA, esta Corporación en ejercicio de la integración normativa, procede a integrar para continuar el trámite especial de cara a la obtención de la residencia en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con las normas de la parte primera de la Ley 1437 de 2011- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en lo que tiene que ver con los términos de cada etapa establecida en el artículo vigésimo quinto del Acuerdo 001 de 2002.

Ahora bien, para concretar el alcance del derecho de petición en la materia que aquí se analiza, este Tribunal realizará una interpretación de las normas que regulan dicho trámite y lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para así completar el trámite de obtención de residencia, de la siguiente manera:

(i) De conformidad con lo estatuido en el Acuerdo 001 de 2002, la Oficina de Control y Circulación de Residencia-OCCRE, tiene un término máximo de ocho (8) a nueve (9) meses, para tramitar y expedir la tarjeta definitiva de residencia, cuando a ello haya lugar.

(ii) Considera la Sala, que el anterior término deberá ser distribuido de la siguiente manera: a) de acuerdo al artículo 14 del CPACA y teniendo en cuenta que es una petición que no puede ser resuelta en quince (15) días, la entidad accionada cuenta con esos quince (15) días para atender la petición y en caso de que la documentación se encuentre de forma completa, expedir el certificado como constancia de que se encuentra en trámite (Art. Vigésimo quinto Acuerdo 001 de 2002), o por el contrario, indicar de manera precisa los documentos que hagan falta, concediendo cinco (5) días (Art. Vigésimo quinto Acuerdo 001 de 2002) al solicitante para que los allegue, las anteriores decisiones deben ser comunicadas al peticionario; b) una vez vencidos los quince (15) días, la entidad cuenta con un (1) mes prorrogable por el mismo tiempo (Art. Vigésimo quinto Acuerdo 001 de 2002), para decretar y practicar pruebas adicionales a las presentadas; c) una vez culminada la etapa probatoria, el Director de la OCCRE de manera inmediata definirá la situación jurídica en el Departamento del beneficiario y/o solicitante mediante Resolución motivada, y deberá expedir un comprobante de manera provisional, o negará la solicitud que no demuestre los requisitos exigidos para su obtención; y d) vencido el término para practicar y decretar pruebas, que será máximo de dos (2) meses, inicia el término de seis (6) meses (Art. Vigésimo quinto Acuerdo 001 de 2002) con que cuenta la OCCRE para la expedición y entrega de la tarjeta definitiva. Se advierte que todas las decisiones que se tomen en el curso del procedimiento, deberán ser comunicadas y/o notificadas al peticionario (Art. 66 CPACA)".

Así las cosas, tenemos entonces, que una vez radicada la solicitud la entidad cuenta con 15 días para atender la petición, esto es, en caso de que la documentación este completa debe expedir la constancia de que se encuentra en trámite, o por el contrario, deberá indicar de manera precisa los documentos que hagan falta, para lo cual concederá cinco (5) días al solicitante para que los allegue, las anteriores decisiones deben ser comunicadas al peticionario. Culminada esta primera parte, la entidad debe agotar las siguientes etapas del procedimiento, tales como la de decretar y practicar pruebas, y definir la situación jurídica en territorio del Departamento mediante Resolución motivada.

En el *caso concreto,* se observa que la petición fue resuelta por parte de la entidad accionada dentro del trámite de la presente acción constitucional y después de ocho (8) meses de radicada la petición formal-*mayo 27 de 2013*-, empero, sin que se agotaran las etapas previstas para dicho procedimiento, pues, no obra prueba de que al peticionario se le haya comunicado los documentos que le hacían falta y muchos menos le hayan concedido el término para allegarlos, aunque la accionada haya indicado en su contestación: "*la entidad en repetidas ocasiones le indicó al señor* ***AMAURY ANDRÉS ÁLVAREZ RAMOS,*** *identificado con cédula de ciudadanía número 18.002.576 expedida en San Andrés, Islas, de forma verbal al que radicara los documentos que le faltaban …*"; de la misma manera, no se evidencia prueba respecto del decreto y la práctica de pruebas. (Subraya de la Sala).

Aquí es menester hacer una distinción, la información que de manera genérica y en fecha de 20 de mayo de 2013 se le dio al accionante, no se puede tener como la comunicación que debe dar la autoridad iniciado un procedimiento administrativo, que de manera concreta se le requiera para que complete los documentos que hacen falta de cara a resolver de fondo su solicitud, de un lado, porque el primero de ellos se refiere a una información general de unos requisitos para el trámite correspondiente, que en el caso concreto inclusive fue en fecha anterior a la que dio inicio al procedimiento administrativo de petición de residencia, de otro lado, también es diferente porque se trata ya no de informar acerca de requisitos generales, sino de verificar según cada caso en particular, qué documentos concretos hacen falta que efectivicen los derechos del ciudadano, porque habrá de recordarse que según la Ley 1437 de 2011, de cada petición se formará un expediente.

Así las cosas, encuentra la Sala que el derecho fundamental de petición del accionante ha sido vulnerado por parte de la Oficina de Control de Circulación y Residencia-OCCRE, al no haberle dado trámite a la "petición de residencia" dentro de los quince (15) días siguientes de radicada la aludida solicitud; pero además de ello, se vislumbra violación al derecho fundamental al debido proceso, en el procedimiento adelantado por la tutelada que culminó con la

Resolución No. 000833 de febrero 19 de 2014, al haber pretermitido etapas propias del procedimiento administrativo que inició el actor, pues, como se advirtió en precedencia, en primer lugar no le comunicó al tutelante los documentos que le hacían falta y menos aún le concedió el término para allegarlos, y en segundo lugar, no agotó la etapa probatoria.

El artículo 29 de la Constitución Política estatuye: *"El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. (…)"*; y el numeral 1° del artículo 3 del CPACA establece: *"En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción"*.

La H. Corte Constitucional[5] ha señalado, que el debido proceso administrativo como garantía iusfundamental que busca el respeto a las formas previamente determinadas en el ordenamiento jurídico para las actuaciones administrativas, debe sujetarse entre otros principios, al derecho de defensa y contradicción y a evitar dilaciones injustificadas.

Asimismo ha indicado, que es un derecho de aplicación inmediata que materializa el principio de legalidad en el Estado social de derecho, el cual debe entenderse como el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa; y su objeto es asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, la validez de sus propias actuaciones y resguardar el derecho a la seguridad jurídica y la defensa de los administrados.
Concretamente ha establecido:

> *"El debido proceso administrativo comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial o administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas, pues es claro que el debido proceso constituye un límite material al posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales.*
>
> *(…)*
>
> *Con todo, el debido proceso administrativo garantiza el establecimiento de límites en el ejercicio de las funciones previstas en el ordenamiento jurídico, en el sentido de que existen previamente unos procedimientos determinados, los cuales logran dar un margen de certeza en la aplicación del derecho y conllevan a garantizar de manera efectiva los derechos fundamentales"*[6].

[5] CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-828 de agosto 22 de 2008, Ref. Exp.: T-1679273. MP: Dr. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.-
[6] Ibídem.-

En este orden, la Oficina de Control y Circulación de Residencia-OCCRE, al dar trámite a una "petición de residencia", debe garantizar el debido proceso administrativo, dando cumplimiento al procedimiento establecido para ello y las normas de la Constitución Política y la Ley 1437 de 2011, así como los términos para llevar a cabo cada etapa de dicho procedimiento administrativo (Derecho Administrativo es reglado), los cuales son establecidos de manera legal y no realizarlo al arbitrio de la autoridad administrativa; asimismo, debe garantizar el derecho de defensa, contradicción y publicidad de las decisiones administrativas.

Ahora bien, en el presente asunto, encuentra la Corporación, como ya se señaló en precedencia, que si bien es cierto, la accionada resolvió la petición en el curso de la presente acción constitucional, ha vulnerado tanto el derecho de petición como el debido proceso, habida consideración que no ha dado cabal cumplimiento a los términos establecidos para ello, así como tampoco de cada una de sus etapas, lo que significa para la Sala, que la mencionada autoridad administrativa no cumple ni procede conforme lo establecido por el ordenamiento jurídico, sino que por el contrario, en este caso concretamente ha actuado discrecionalmente y bajo su propio arbitrio.

Por todo lo anteriormente expuesto, al encontrarse que existe vulneración de los derechos fundamentales de petición y debido proceso del accionante AMAURY ANDRÉS ÁLVAREZ RAMOS por parte de la OFICINA DE CONTROL DE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA-OCCRE, la sentencia de 1ª instancia será revocada y en su lugar de dispondrá lo siguiente:

TUTELAR los derechos fundamentales DE PETICIÓN y DEBIDO PROCESO del ciudadano AMAURY ANDRÉS ÁLVAREZ RAMOS, identificado con la cédula de ciudadanía No. 18.002.576 expedida en San Andrés, Isla.

DEJAR sin efectos la Resolución No. 000833 de febrero 19 de 2014, mediante la cual el Director Administrativo de la Oficina de Control de Circulación y residencia-OCCRE, resuelve de fondo la solicitud de residencia del señor AMAURY ÁNDRES ÁLVAREZ RAMOS.

ORDENAR a la entidad accionada que en el improrrogable término de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de la comunicación de la presente providencia, rehaga el trámite a la petición de residencia solicitada por el accionante, conforme al procedimiento reiterado en este fallo.

ORDENAR a la Oficina de Control de Circulación y Residencia-OCCRE, que de cabal cumplimiento al procedimiento administrativo establecido de manera legal a las solicitudes de residencia presentadas por los ciudadanos.

Por último, se le prevendrá a la OCCRE para que en lo sucesivo evite la repetición de actos omisivos que conlleven a la vulneración de los derechos fundamentales de las personas.

Comuníquese esta decisión a las partes y al A-quo por el medio más expedito y eficaz. Envíese a la Corte Constitucional para su eventual revisión, a más tardar al día siguiente de su ejecutoria.

En mérito de lo expuesto **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, SALA DE DECISIÓN,** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: REVÓCASE la sentencia proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo, de fecha febrero veintisiete (27) de dos mil catorce (2014), por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.
SEGUNDO: TUTÉLANSE los derechos fundamentales de PETICIÓN y DEBIDO PROCESO del ciudadano AMAURY ANDRÉS ÁLVAREZ RAMOS, identificado con la cédula de ciudadanía No. 18.002.576 expedida en San Andrés, Isla.

TERCERO: DÉJESE sin efectos la Resolución No. 000833 de febrero 19 de 2014, mediante la cual el Director Administrativo de la Oficina de Control de Circulación y residencia-OCCRE, resuelve de fondo la solicitud de residencia del señor AMAURY ÁNDRES ÁLVAREZ RAMOS.

CUARTO: ORDÉNASE a la Oficina de Control de Circulación y Residencia-OCCRE que en el improrrogable término de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de la comunicación de la presente providencia, rehaga el trámite a la petición de residencia solicitada por el accionante, conforme al procedimiento reiterado en este fallo.

QUINTO: ORDÉNASE a la Oficina de Control de Circulación y Residencia-OCCRE, que de cabal cumplimiento al procedimiento administrativo establecido de manera legal a las solicitudes de residencia presentadas por los ciudadanos.

SEXTO: PREVÉNGASE a la Oficina de Control de Circulación y Residencia-OCCRE, para que en lo sucesivo evite la repetición de actos omisivos que conlleven a la vulneración de los derechos fundamentales de las personas

SÉPTIMO: Comuníquese esta decisión a las partes y al A-quo, por el medio más expedito y eficaz.

OCTAVO: Envíese a la Corte Constitucional para su eventual revisión, al día siguiente de su ejecutoria.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que el anterior fallo fue discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.

Los Magistrados,

JOSE MARÍA MOW HERRERA

NOEMÍ CARREÑO CORPUS

JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ